



une action de décentralisation culturelle en plein développement

Chantal Gerard

► To cite this version:

Chantal Gerard. une action de décentralisation culturelle en plein développement : la production cinématographique et les collectivités territoriales. 2003. halshs-00121703

HAL Id: halshs-00121703

<https://shs.hal.science/halshs-00121703>

Submitted on 21 Dec 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une action de décentralisation culturelle en plein développement

La production cinématographique et les collectivités territoriales

La Ministre de la culture déclarait au Festival de Cannes 2000 que la production cinématographique et audiovisuelle en Région faisait pleinement partie des opérations d'aménagement culturel du territoire, objectif majeur de la politique culturelle nationale depuis les années 1990. Ce propos est aussi une reconnaissance officielle des initiatives prises par les collectivités territoriales –régions, départements, communes- pour aider la production cinéma sur leur contrée puisqu'elles participent pleinement de la décentralisation culturelle. Ce soutien à la production cinématographique, avec deux volets principaux le soutien financier et l'aide au tournage est devenue une action culturelle bien vivante et même en plein développement depuis une dizaine d'années. Pour les élus locaux des intérêts promotionnels, patrimoniaux, économiques, culturels motivent cet engagement. Mais dernier maillon dans les politiques cinématographiques locales le soutien à la production cinéma rencontre les contraintes dues à la complexité du champ de la production. Les acteurs y sont nombreux, de statuts différents avec des degrés divers d'implication et d'expérience, les soutiens les plus qualifiés et reconnus étant sans conteste le CNC et la télévision. Si la situation n'est pas comparable entre le montage financier d'un long métrage, d'un documentaire et d'un court-métrage, la participation des collectivités concerne les trois catégories et connaît toutes les difficultés de ces imbrications d'acteurs. L'année 1998 sert de cadre à cet article pour les trois premières parties car nous avons les données chiffrées et tous les éléments de la complexité de l'action d'aide cinématographique étaient présents. Cependant depuis la donne a changé favorablement avec les poussées de la décentralisation culturelle, un secrétariat spécial créé en 2000. En quatrième partie, nous rendons compte du développement positif favorisé par les échanges, les rencontres des acteurs, l'expérience commune peu à peu acquise et les réformes en cours.

I -Le soutien à la production, maillon le plus récent des politiques cinéma locales.

A-Les collectivités territoriales, premiers financeurs culturels français

La politique culturelle – tous domaines confondus - conduite par les collectivités découle des lois du 7 janvier 1982 et du 22 juillet 1983 sur la décentralisation « Les Communes, les Départements et les Régions concourent avec l'Etat, à l'administration, à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, **culturel** et scientifique, à la protection de l'environnement et du cadre de vie. » Mais les prérogatives des trois catégories de collectivités locales très peu contraignantes permettent aux élus de multiplier les initiatives en matière culturelle.

De fait, peu à peu les collectivités territoriales sont devenues un agent culturel dont le poids a crû considérablement en France. Au départ simples courroies de transmission des directives du Ministère de la culture, elles ont cherché à acquérir une autonomie qui n'était pas facile dans les entrelacs des compétences découlant de la mise en place de la décentralisation doublée de la déconcentration. Elles sont devenues les principaux financeurs de la culture avec 50,1 % des dépenses nationales, plus que le Ministère de la culture - 19,6 % - et les autres ministères réunis¹

Les Régions consacrent à la culture en moyenne 2% de leur budget total, les Départements 7,3%, les Communes 40,6%². Ces chiffres ne paraissent peut-être pas très importants, mais ces collectivités sont dorénavant indispensables dans le financement de la culture. Théâtre, danse et musique viennent en tête des domaines culturels financés par les Régions, bibliothèques et archives par les Départements, équipements culturels de proximité par les Communes.

¹ Ministère de la Défense, l'Education nationale, l'Agriculture, la Jeunesse et les Sports, les Affaires Etrangères.

² D'après les derniers chiffres publiés en 1993 dans la lettre d'information du Ministère de la Culture

Le domaine du cinéma n'apparaît donc pas dominant dans les budgets culturels³. Il s'approprie entre 18,3 % en **Rhône-Alpes** et 2,5 % en **Corse**. Pourquoi ? Sans doute parce que traditionnellement il a été considéré comme une industrie culturelle aux côtés du disque et du livre pour laquelle la place des subsides publics n'est qu'un financement complémentaire. Les acteurs privés exerçant des professions très qualifiées comme producteurs, distributeurs, exploitants sont les moteurs de ce domaine culturel. En France quand le secteur public s'est organisé et a encadré le cinéma, c'est par le CNC –centre national de la cinématographie – dont la qualité d'expert du domaine cinématographique lui permet d'apparaître comme le financeur public inégalable doté de puissants moyens.

B-En 1998, 27 collectivités territoriales impliquées

La Région en tête

Les collectivités qui ont soutenu la production cinématographique en 1998 sont au nombre de 27. Il s'agit d'une Communauté urbaine, de 2 Villes, de 7 Départements sur les 96 existants et de 17 Régions sur les 22 de métropole. Cette large prépondérance des Régions pour cette activité s'explique-t-elle par la spécificité de leur compétence culturelle ? Exprimé ainsi globalement NON car la Région n'a reçu aucun transfert de compétence légal dans le cadre de la décentralisation. Cependant, en 1982, le législateur a considéré que le seul niveau de collectivité locale qui pouvait déclencher des aides directes comme une subvention à la production cinématographique était du niveau régional qui avait une compétence en matière d'aménagement du territoire. La région était conçue comme le chef de file des collectivités infra-régionales. De telle sorte que les Départements pouvaient être impliqués dans le mouvement régional, à l'instar du conseil général d'**Indre et Loire** qui associent depuis des années ses propres aides à celles de la région **Centre**.

La suprématie des documentaires et des courts métrages

Nature de l'oeuvre	Nombre	Aide totale	Proportion sur la totalité ⁴	Devis moyen	Fourchette de l'aide
Longs-métrages	25	10,74 mfr	29,6 %	26 mfr⁵	30 000fr à 2 900 000fr
Documentaires	138	16,77 mfr	46,2 %	variable	20 000fr à 250 000fr
Courts-métrages	126	7,12 mfr	19,8 %	variable	7 000fr à 180 000fr

Enveloppe totale 1998 : 36,301 MF

Tableau du nombre d'œuvres aidées et de l'enveloppe financière du soutien⁶

Les œuvres soutenues appartiennent aux 3 principaux genres cinématographiques : long-métrage, documentaire et court-métrage.⁷

La suprématie du nombre de documentaires et de courts-métrages dans les œuvres aidées est remarquable et s'explique par la moindre importance de leur budget plus en adéquation avec les moyens limités des collectivités sur ce poste. Dans ces dernières, celles qui soutiennent les longs-métrages (carte n°4 plus bas) consacrent inévitablement de grosses sommes comme **Rhône-Alpes** qui accorde l'aide maximum : 2 900 000fr par film. Les sommes allouées aux documentaires sont

³ Voir tableau des ratios des budgets globaux, budgets culturels, budgets cinéma en Annexe I.

⁴ Le reliquat qui n'est pas comptabilisé ici correspond à l'argent versé à l'écriture ou au développement de film.

⁵ Remarque : ils ont leur budget total au-dessous de 20 millions de francs pour la moitié et un au-dessus de 50 millions ce qui est inférieur aux budgets classiques ; 42 films ont un devis supérieur à 30 millions et 16 à 60 millions de francs

⁶ Tableau exécuté d'après les données du Guide mode d'emploi de l'APCVL 1999. Les sommes sont en France car tirées de documents de l'année 1998.

⁷ Le L-M est une fiction de + de 59 minutes, Le C-M une fiction, documentaire ou animation de – de 59 minutes, le documentaire souvent de 26 minutes ou de 52 minutes.

proportionnellement beaucoup plus importantes que celles versées pour les courts-métrages, cela tient à ce qu'une grande proportion des documentaires a une durée souvent proche du long-métrage (52') et coûte beaucoup plus cher. Nous n'avons pas pu fournir un budget moyen pour ces deux catégories d'œuvre, il y a trop de diversité, le budget d'un court-métrage peut être de 50 000 FR comme de presque un million de francs, selon les décors, les personnels, la durée de tournage, les imprévus rencontrés... Quant au documentaire, son devis peut connaître une fourchette encore plus large allant jusqu'à plusieurs millions de francs. L'aide a plus de chances d'être significative dans le cas du court-métrage, mais de même que le documentaire, elle sera associée à des apports propres et à d'autres sources de financements.

Pour les longs-métrages, par rapport au budget moyen total d'un film aidé, la moyenne de l'aide peut paraître faible, surtout lorsqu'il s'agit de 30 000fr. Par contre, même à ce niveau, ce soutien peut enclencher d'autres ou permettre de finir le film.

La carte 1⁸ présente des cercles proportionnels à la population des collectivités. La signalisation des régions et des départements impliqués dans le soutien montre que l'engagement est beaucoup plus important au nord de la France ce qui correspond à une tradition culturelle cinématographique plus ancienne. À noter que les régions les plus peuplées donc les plus riches soutiennent la production sauf la **Provence- Alpes Côte- d'Azur** qui s'engagera dès 2000.

Dans les cartes 2⁹ et 3¹⁰, la prépondérance du documentaire et du court-métrage sur les longs-métrages, déjà notable dans le tableau chiffré est ici très nette. Le nombre de documentaires soutenus par une seule collectivité est presque toujours supérieur à 5, souvent à 10, ce qui correspond à un vrai investissement.

La lecture de la carte 2 révèle que le soutien à deux catégories d'œuvres en parallèle - le court-métrage et le documentaire - est largement majoritaire. Les collectivités très impliquées dans le soutien à trois genres cinématographiques se situent au Nord, Nord-Est : **Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Alsace, Franche-Comté et Strasbourg.**

Quant à **Rhône-Alpes** qui bénéficie d'une histoire et d'une organisation très singulière son soutien s'adresse au long-métrage¹¹.

La carte 3 laisse apparaître les masses financières engagées. La région **Rhône-Alpes** par le seul soutien aux longs métrages domine largement. Dans tous les cas, cette catégorie de film nécessite plus de fonds même si elle coexiste avec le documentaire ou le court-métrage et enlève toute hypothèse de corrélation entre l'importance démographique et les fonds engagés. Toutefois en **Bretagne**, l'effort fait pour le documentaire concurrencent à peu près ceux du long-métrage en **Franche-Comté**.

C-Le soutien est intégré dans une politique cinématographique très diversifiée

Depuis les années 1990, les réflexions sur la politique de la ville, sur l'aménagement du territoire et la constatation d'une nécessité du resserrement du tissu social, ont donné à la culture dont le cinéma un rôle dans la construction du social. Les élus ont cru dans le rôle de la culture qui crée du lien, apaise les tensions, éduque les citoyens. La politique cinématographique des responsables locaux s'est étoffée en co-finançant avec l'Etat le maintien et la modernisation des salles de cinéma de proximité (plus de 1000 salles de cinéma sont municipales), en soutenant des actions d'éveil, d'éducation artistique très nombreuses - école et cinéma, collèges au cinéma, lycéens au cinéma - de l'école maternelle à l'université. Après les équipements, après la formation du public présent et

⁸ Source des données « guide mode d'emploi de l'APCVL 1998 », réalisation des cartes Charles Danière-UMR 5600-

⁹ idem

¹⁰ idem

¹¹ Un prix du court-métrage Rhône-Alpes existe, mais il s'agit d'un cadre d'aide très limité ;

futur, les œuvres elles-mêmes sont apparues dans les programmes d'action. Leur soutien constitue le maillon le plus récent de la politique cinématographique territoriale. Citons quelques régions dont la politique culturelle locale témoignent de la coexistence de ces actions pour le cinéma.

-**L'Auvergne**¹², région très active dans le domaine du cinéma (10,7 % du budget culture,) « Considérant le cinéma comme un vecteur essentiel du développement culturel et économique régional, la Région d'Auvergne a décidé de déployer des efforts dans le domaine de la diffusion et celui de la production... » Elle finance des opérations de grande envergure : *Le Festival mondial du Court-métrage* à Clermont-Ferrand, *le Plan Image Auvergne* pour développer les potentialités en matière audiovisuelle, cinéma et vidéo, *l'Association Plein Champ* pour faire circuler les films en milieu rural, etc....qui assurent la pluralité des actions mises en œuvre pour la diffusion cinématographique et la production.

-**La Franche-Comté** expose sa politique cinématographique dynamique dans une jolie plaquette de communication « .. depuis la naissance à Besançon d'Auguste et Louis Lumière, la Franche-Comté vit avec le cinéma une longue histoire d'amour, une cinquantaine de longs-métrages dont certains sont devenus des films-culte ont été tournés dans la région, les projets se multiplient... » Le conseil régional a choisi de structurer et de soutenir un ensemble d'instruments destinés aux professionnels : *le fonds d'aide à la production, la commission du film - région de Franche-Comté, le centre international de création vidéo* et ses recherches sur le multimédia, *les archives* de 30 années sur l'art cinématographique. Tous ces acteurs du paysage audiovisuel témoignent d'une belle vitalité confirmée encore par la convention de développement cinématographique avec le CNC (signée en 1996, avenant 1998, et 1999) qui démarre une coopération en faveur du documentaire.

-**En Haute-Normandie**¹³, « la politique cinématographique se diversifie tant dans les domaines de l'aide à la création et à la diffusion que dans les mises en place de dispositifs pédagogiques, tel que " Passeport pour le cinéma" qui permet le visionnement à tarif privilégié ou la constitution d'un patrimoine cinématographique et audiovisuel régional. »

- **En Bretagne**, le rapport de la politique culturelle du conseil régional présente, dans son volet audiovisuel, un axe d'animation diffusion (avec aide aux associations régionales et festivals, modernisation des salles de cinéma) et un axe patrimonial (aide à la *cinémathèque de Bretagne*, *financement de l'Antenne Media Bretagne*) qui permet la promotion des producteurs bretons en Europe.

-**En Rhône-Alpes** une activité cinématographique intense se déploie pour la diffusion et de l'exploitation avec l'aide à la rénovation, à la modernisation des salles. Mais aussi pour la conservation du patrimoine avec l'Institut Lumière, l'aide à l'animation des salles, l'invitation de professionnels, l'aide aux festivals. Sans oublier la formation du public scolaire. Mais son action la plus connue nationalement est celle de sa participation à Rhône-Alpes Cinéma car il est à la fois très conséquent financièrement et très original dans son fonctionnement.

II - Pour les élus, l'action de soutien s'avère rentable

A-Un enjeu promotionnel pour les collectivités

La valorisation d'une collectivité passe par les actions de sa politique publique territoriale. Or le film, l'œuvre cinématographique est le support idéal pour l'image, au sens propre et au sens figuré, celle qui surgit au rythme de 24 images/seconde sur la pellicule, support de l'œuvre filmique, et celle liée à la notion de représentation. La force de la première dans notre société de communication, de consommation, grande utilisatrice de clips, de publicité, de messages visuels, est grande, elle envahit nos sens et imprègne nos affects, nos opinions, c'est donc un vecteur idéal d'influence. L'image de leur collectivité que les élus parviennent à construire au fil des années et

¹² Extrait de la convention nationale de la cinématographie et la Région d'Auvergne, juillet 1997

¹³ Préambule de la convention Région/Etat - 1997/1998

qui leur est renvoyée par la presse locale, la fréquentation touristique et bien d'autres vecteurs peut être aussi, bien servie par des films qui sont tournés sur le territoire. Soutenir des films peut modifier la réputation d'un élu : que le politique aide le créateur atténue une idée trop gestionnaire ou administrative de l'organisme public. Cette volonté des responsables locaux est décelable dans l'obligation faite quasi systématiquement aux producteurs d'inscrire au générique du film « réalisé avec l'aide de... » plus le logo et le déroulé du sigle de la collectivité locale..."

De même lorsque dans les dispositions du dossier à remplir par le producteur figure la demande de mise à disposition d'une copie de documentaire donnant le droit à l'organisme territorial d'utiliser le film à des fins non commerciales dans les salles de la région en **Bretagne** et en **Limousin**. Citons encore en région **Centre**, la mise à disposition d'une copie Beta pour permettre des diffusions d'extraits sur les chaînes régionales ainsi qu'à **Strasbourg**.

Parce qu'il est une composante emblématique de la collectivité, le territoire local lorsqu'il est mis en valeur participe à la valorisation de celle-ci. Or un tournage de film fait découvrir les lieux et les sites aux non-natifs qui sont appréciés et reconnus par le public local. Il devient crédible d'en attendre de nombreuses venues de résidents occasionnels et un développement du tourisme dans ces places et leur environnement. D'ailleurs, le choix des réalisateurs pour situer l'action du scénario se porte souvent vers des endroits typiques, très caractérisés : monuments, littoral, massif montagneux, village classé, historique, visuellement intéressants à filmer. Ces mêmes coins sont classiquement touristiques du fait des points de vue, de la qualité de vie, des offres sportives etc...

En **Franche-Comté**, petite région très rurale, avec deux pôles urbains essentiels Besançon et Sochaux-Belfort, les réalisateurs de tout temps ont souhaité tourner leurs films. Pourquoi ? Probablement parce qu'elle est qualifiée d'authentique, de mystérieuse, protégée sur le plan du paysage. Cette région s'est prêtée à figurer la Bavière dans *Mayerling*, des îles nordiques dans *Château de Suède*, la France de Charles le Téméraire dans *Le Miracle des Loups*, etc....

En **Rhône-Alpes**, l'ancrage territorial des tournages se s'effectue autour de 3 grands pôles : l'agglomération de Lyon, la Haute-Savoie et Savoie et le Sud de la Région (Drôme Sud et Ardèche Sud). Lyon est d'accès très facile depuis Paris où habitent la plupart des réalisateurs; elle dispose de quartiers très variés (Vieux Lyon, Quais de Saône et du Rhône, banlieues résidentielles ou plus populaires). La région a la chance de posséder des paysages de montagnes et de lacs, surtout le lac Léman et le lac d'Annecy qui ont servi de décors à de nombreux films (par exemple : " *Le Parfum d'Yvonne* " de P. Leconte"), mais aussi les villes d'eau. Le troisième pôle est constitué par les paysages de la Drôme Provençale qui a servi de décors à pas moins de 6 films dont " *Ponette* " de J.Doillon et " *Le Hussard sur le Toit* " de J-P Rappeneau et ceux du Sud de l'Ardèche. Cette région en plus du caractère méditerranéen de ses paysages dispose d'un climat particulièrement clément et agréable pour les extérieurs

Cette exigence promotionnelle est fortement exprimée dans les conditions du dossier à remplir pour obtenir un soutien : en **Franche-Comté**, le film devra être tourné tout ou partie dans la région, un plan de tournage avec lieux prévus est requis. En **Corse ou Basse-Normandie**, l'œuvre doit majoritairement être tournée sur localement. En région **Midi-Pyrénées**, le projet doit avoir un impact régional. En région **Centre**, le film devra impérativement être tourné en région Centre dans l'un de ses 6 départements. En région **Rhône-Alpes**, il est demandé une note sur le tournage en région et sur l'image de la région qui sera donnée dans le film.

Une hypothèse peut être avancée, si le genre documentaire est dominant dans les films soutenus, c'est parce qu'il sert bien les raisons de la collectivité qui veut affirmer sa singularité. L'étymologie du mot documentaire renvoie à la notion d'informer, de renseigner et par extension sert de faire-valoir au patrimoine, aux modes de vie locaux, à l'environnement de travail.

B-Les retombées économiques justifient le soutien des œuvres cinématographiques

L'aspect économique très présent en cinéma va correspondre pour les Régions à leurs compétences légales en matière d'emploi, d'aménagement du territoire et de formation professionnelle.

Pendant les tournages de films, les élus attendent des retombées économiques tangibles comme l'embauche ponctuelle de techniciens, de figurants, l'occupation d'hôtels, les repas pris en

restaurant, les locations diverses d'immeubles, de magasins, d'appartements, qui peuvent multiplier des stages de formation des métiers de cinéma. Toute une série d'emplois est concernée en particulier l'hôtellerie car le cinéma est un grand consommateur d'hôtels en week-end. D'ailleurs, là aussi, cette attente est clairement exprimée dans le dossier des producteurs à présenter à la collectivité. En **Alsace**, par exemple, la part d'activité économique générée doit être précisée. En **Côte d'Armor**, l'ancrage du projet dans la dimension économique locale sera un élément très apprécié. En **Franche-Comté**, le tournage devra s'effectuer avec la participation de comédiens et techniciens locaux en relation avec la commission régionale du film du conseil régional de Franche-Comté.

L'accueil de tournage

Le volume des retombées économiques dépend certes de l'utilisation des aides directes ou indirectes fournies par les collectivités, mais également du travail de tout le réseau des commissions spécialisées en accueil de tournage et fédérées autour de la commission nationale du film. Cette dernière a pour mission d'agir pour favoriser une activité de tournages français et étrangers sur le sol français conformément aux visées d'une politique culturelle nationale qui soutiendrait réellement une décentralisation culturelle.¹⁴ Le rôle des commissions locales est de permettre aux producteurs de préparer plus rapidement leurs tournages en région. Ces structures assurent un soutien logistique gratuit : elles effectuent les pré-repérages, répertorient les sites de tournage, recensent les techniciens et comédiens locaux. En **Franche-Comté**, la commission régionale du film met à disposition de l'équipe de production un fichier des lieux de tournage, un fichier des figurants potentiels, un fichier des comédiens locaux et des techniciens. De façon générale, ces commissions sont compétentes pour orienter vers une bonne utilisation des ressources du territoire grâce à leur connaissance approfondie des éléments patrimoniaux et des données locales en tout genre.

Des bénéfices chiffrés

Des résultats rentables ont été communiqués au milieu d'une rapide fiche d'identité pour chaque film¹⁵ :

-« *Top tea* », CM, 10', budget total de 500 000fr, aide à la production reçue de 70 000fr, emplois locaux de 6 comédiens, une équipe locale (script, assistant, réalisateur, régie), durée du tournage 8 jours, retombées économiques de 200 000fr, il a été aidé par la commission du film locale : repérages de routes, de postes frontières, contacts donnés avec les techniciens et les comédiens. Il a été sélectionné pour Cannes.

-« *Pas de loup* », CM, 15', budget total : NC, aide reçue de 100 000fr, emplois locaux de 20 figurants et 1 comédien, retombées économiques directes de 55 000fr, aide de la commission pour le repérage de décor de restaurant.

-« *Sous la tonnelle* », CM, 48', budget total : 527 000fr, aides reçues du CNC 210 000fr, DRAC 20 000fr, de l'ACRA 120 000fr, Fondation Beaumarchais 10 000fr, aide de l'ADAMI pour l'emploi des comédiens (rares car souvent bénévoles) 80 000fr, le reste en fonds propres, 32 jours de tournages, 2 comédiens ont été rémunérés et hébergés pour 27 000fr, les repas ont coûté 40 000fr et sur place la location de décors 40 000fr, le film a été acheté par France 2, programmé sur la Sept/Arte, présenté aux Festivals du Court, sa sortie en salles est plus aléatoire.

En **Rhône-Alpes**, le soutien à la production présent sous ses deux formes : aide financière et accueil de tournage se révèle particulièrement fructueux : Cet organisme investit financièrement dans la production du film en contrepartie d'une part financière sur le négatif et les recettes. Il dispose chaque année d'une capacité d'investissement de l'ordre de 15 à 20 millions de francs (apport Région et recettes) et coproduit en moyenne 8 à 10 films par an sur 40 à 50 projets qui lui sont présentés.

¹⁴ Le réseau des commissions du film est dense : 18 en 1998, 20 en 1999, et 21 en 2000 après une création en Ile de France.

¹⁵ Les noms des films sont modifiés.

Titre des films	Guerre dans le Haut Pays	Les savates du bon dieu	Le pique-nique de Lulu Kreutz	Les enfants du marais	TOTAL
Montant de l'aide	500 000	2 900 000	2 000 000	2 500 000	7 900 000
Départements de tournage	Haute-Savoie	Loire Drôme	Savoie Haute-Savoie	Ain Ardèche Rhône	
<u>Dépenses en région Rhône-Alpes</u>					
I-Droits artistiques	0	5 000		7 062	12 062
II-Personnel technicien, interprétation et charges	422 200	1 084 350	437 373	4 730 539	6 674 462
III-Décors et costumes	57 683	595 781	697 840	1 789 943	3 141 248
IV-Transport, défraiements, régie et divers	575 403	2 397 365	1 115 620	3 743 829	7 832 217
V-Moyens techniques	427 800	485 315	14 604	115 050	1 042 769
Total	1 483 087	4 567 811	2 265 437	10 386 423	18 702 758

Tableau des retombées économiques ou dépenses directes et réelles en région rhône-alpes des 4 films tournés en 1998, avec engagement 1997

Manifestement Rhône-Alpes Cinéma est largement bénéficiaire avec une répartition sur les postes principaux des devis de film. Le poste personnel l'emporte ainsi que celui du transport, défraiements, régie et divers. C'est dire que des ressources humaines locales ont été employées. Le sont-elles de manière significative ? pour cela, il faudrait connaître, le devis global des films et le montant global de chaque poste.

Cette rentabilité se comptabilise ici facilement dans un contexte de société anonyme directement producteur. Mais quand il s'agit de subvention, la logique comptable peut être moins transparente et les retombées économiques au profit de plusieurs services administratifs des collectivités ..

C-Le soutien des collectivités répond aux besoins du cinéma

Lorsque les collectivités territoriale s'engagent dans cette opération de soutien elles défendent des enjeux culturels de portée nationale et participent à une option nouvelle, la décentralisation des tournages.

Un moyen de défense de la production nationale

Le cinéma demeure la première pratique culturelle des Français et il est de la responsabilité des pouvoirs publics aux côtés des professionnels de faire en sorte qu'il puisse exister. La production française cinématographique est vivante, mais un véritable combat pour la préserver est engagé. La fragilité de la fréquentation cinématographique française est endémique depuis la dernière guerre : forte de 424 millions de spectateurs en 1947, elle est passée à 200 millions en 1968, puis a chuté à 120 millions en 1990, depuis elle se maintient autour de 150 millions. Au tout premier plan de cette lutte, il y a le désir d'assurer la pérennité d'une création française qui est asphyxiée par la diffusion du cinéma américain qui grignote les parts de marchés 16 et rend plus aléatoire la vie des films nationaux. Or, dans ce contexte alarmant pour la diversité et la vitalité multiculturelle, la France est le dernier pays européen à résister en défendant la notion d' « exception culturelle » qui lui permet

16 Extrait de CNC Info, 1999, les parts du marché américain sont supérieures à 56 % depuis 1989 (sauf en 1995, 1996, 1997 avec 54 %), les parts des films européens tournent environ à 6-10 %, et les parts des films français entre 27-37,4...

de protéger sa production nationale. Dans le domaine cinématographique, en particulier, bien des pays nous envient l'importance de notre production ¹⁷, La vitalité de la création française se traduit par la très forte croissance du nombre de 1er et 2ème films. Aussi le milieu cinématographique travaille et réfléchit sur les moyens de stabiliser et de faire augmenter cette production. Ses acteurs sont tendus vers ce but, réalisateurs, producteurs, diffuseurs, exploitants et acteurs culturels institutionnels tels que l'Etat et les collectivités locales, régions, villes, départements qui interviennent par rapport aux œuvres en finançant les projets de films.

La très forte concentration des tournages de films

Etre un acteur culturel inscrit dans un territoire spécifique comme le sont les collectivités locales, c'est naturellement accroître l'offre des lieux de tournage et agir en décentralisateur culturel. C'est aussi tenter d'apporter une grande transformation à la tradition de tournage centralisée française comme le montre la carte 4 ci-dessous

Même si la France est exceptionnellement dotée de paysages variés qui confère à la plupart des contrées un intérêt pour les réalisateurs, la concentration des tournages est une réalité flagrante : sur 180 films au total, 100 films en 1998 ont été tournés au moins partiellement en Ile de France, dont 43 uniquement en Ile de France, 23 uniquement en régions, 27 en régions et Ile de France. La très forte participation de l'Ile de France ne peut surprendre, elle résulte de la concentration massive des moyens, des équipes techniques, des financeurs. Et la création d'une commission locale du film prévue en 2000 en Ile de France assurant toutes les prestations que nous avons décrites aura pour but non pas d'attirer les producteurs français qui l'investissent déjà grandement, mais les productions internationales. D'autres régions frontalières comme **l'Alsace, la Franche-Comté, le Nord-Pas-de-Calais** à forte identité locale ont fortement développé leurs politiques de soutien aux films au point qu'en Alsace tous les films tournés dans la région avaient un apport local

La Provence Côte d'Azur est privilégiée pour susciter des tournages grâce à la douceur du climat, la lumière, la célébrité du littoral, des villes côtières. L'accueil des tournages y est très actif avec 7 bureaux différents, municipaux ou départementaux, autonomes localement. La maturité des commissions locales actuelles inverse le sens du service, les producteurs ne viennent plus à elles, ces dernières les devancent dans la prise de contact et la proposition de prestations.

Une approche qui favorise les créateurs locaux et la qualité des œuvres

La signification du soutien c'est aussi de permettre à des réalisateurs, des comédiens, des sociétés de production installées sur leur territoire, faisant partie de la population de mener leur projet. Une espèce de jeton de confiance qu'ils n'ont pas ailleurs est donné aux talents locaux pour travailler dans leur cadre de vie. Et la bonne santé de la production cinématographique française résulte des opportunités données à toute une génération de créateurs surgie grâce aux collectivités locales. Devenus célèbres, ils restent fidèles à ce partenariat.¹⁸

Exemples de la **Lorraine** qui dans l'examen des dossiers donne la priorité aux jeunes réalisateurs vivant et travaillant dans la région, du **Midi-Pyrénées** pour les projets mis en œuvre par un producteur ou un réalisateur régional favorisant le savoir-faire régional. Dans la région **Centre**, la démarche éditoriale de l'Atelier de production Centre Val de Loire se fonde sur l'identification, la découverte de nouveaux auteurs et réalisateurs du cinéma français avec le désir d'accompagner une génération de cinéastes et de producteurs. En **Pays de Loire**, la politique d'aide est mise en place pour impulser des vocations cinématographiques potentielles et soutenir la création de jeunes cinéastes. En région **Rhône-Alpes**, Rhône-Alpes Cinéma essaie d'équilibrer son aide entre les premiers, les seconds films et les réalisateurs confirmés, les petits et les gros budgets, les producteurs indépendants et les grands groupes et se conduit en véritable initiateur culturel donnant sa chance selon plusieurs critères.

La qualité des projets est un autre critère très important dans les dossiers présentant un documentaire et un court-métrage. Le premier est fréquemment aidé, mais le choix du projet répond à des exigences artistiques. **L'Aquitaine, la Franche-Comté, l'Ile de France ou les Pays de Loire**

¹⁷ 183 longs-métrages produits et agréés, 148 films d'initiative française dont 102 entièrement français et 46 majoritairement français.

¹⁸ Déclaration notée au Festival de Vendôme 2001 « Images en région »

soutiennent uniquement le « documentaire de création » qui ne doit pas être un reportage, un témoignage historique ou ethnographique et qui soit loin de la captation de spectacles ou de la biographie d'artistes.¹⁹ La collectivité se veut soutien certes mais aussi garant d'une production de qualité.

Pour le court-métrage, format le plus soutenu par les collectivités locales la volonté de favoriser l'esthétique, la qualité artistique se retrouve dans plusieurs contrées. Que les réalisateurs fassent leur premier pas dans la réalisation cinématographique en utilisant le court-métrage comme tremplin vers leurs futurs longs-métrages ou qu'ils soient confirmés comme réalisateurs court-métrage. Thecif - théâtre et Cinéma en Ile de France - n'aide que le cinéma indépendant, le film d'auteur « ... nous choisissons en l'état les rushes par coup de coeur ». En **Alsace**, le projet doit être novateur, l'Agence culturelle apporte un soutien au démarrage des manifestations qui, du fait de leur caractère original, transversal ou de recherche ne trouve pas de financements classiques. En **Basse-Normandie**, la qualité artistique est mise en avant de tout autre critère.

Une aide qui correspond aux besoins du réalisateur

L'intérêt réel porté à la création s'évalue aussi dans l'adéquation de la forme d'aide et du besoin du réalisateur. Au **Nord-Pas-de-Calais** la création du CRRAV visait à la mise à disposition d'un outil de production et coproduction, une assistance technique et un conseil avec la mise à disposition de matériel, de formation, de documentation.

De fait, une lecture transversale des aides apportées montre leur extrême diversité. Sont proposés des subventions, des co-financements, des co-productions, des apports en industrie avec la mise à disposition d'un outil technique en **Seine-Saint-Denis ou en Alsace**²⁰, des achats de droits de diffusion sur un canal local à **Strasbourg**, un prix de concours en **Puy de Dôme**, un prix du court-métrage en **Rhône-Alpes**, à **Décines**, le prix des lycéens, la bourse de la première œuvre à **Strasbourg**.

Et tout le déroulement du film, les différentes phases de la création sont toutes susceptibles d'être soutenues. Le tournage, bien sûr, mais aussi l'écriture avec le dispositif appelé « l'aide à la réécriture », le plus souvent liée à une aide au développement du film, terme plus employé pour les longs métrages²¹ en **Alsace**, en **Aquitaine**, en **Centre**, en **Picardie**, au **Midi-Pyrénées**, au **Nord-Pas de Calais**, en **Franche-Comté**. En aval du film, le soutien à la diffusion est quasi-systématique : en **Ile de France** où parfois la post-production s'associe aux producteurs, pour favoriser la promotion et la sortie en salles des films ; au **Centre** où l'Atelier de Production organise des avant-premières et des rencontres avec l'équipe du film pour le soutien des films aidés.

III – Une action délicate à conduire pour les collectivités locales

Le processus de production d'un film est un phénomène complexe qui fait intervenir des professionnels et des institutionnels dont le nombre n'a fait que croître au fil des années et dont l'expérience est très affirmée. En d'autres termes les collectivités locales engagées dans la production parce qu'elles sont assez novices - 10 ans – sur cette activité et parce qu'ils ont des compétences généralistes vont se trouver confrontées sur le montage financier d'un film soit à des professionnels privés, les producteurs et la télévision soit à d'autres organismes publics entièrement missionnés sur le culturel, ce sont les agents déconcentrés du Ministère de la Culture. Enfin, la collectivité peut rencontrer des critiques sur son propre mode de fonctionnement en interne par rapport à l'aide à la production.

¹⁹ Guide 99 de l'APCVL, p.16, qui renvoie au Guide Eurimages- Conseil de l'Europe

²⁰ L'outil technique peut-être du matériel de tournage, des salles de montage, une unité de mixage, une cabine son, un banc de mixage, etc.

²¹ Confert le tableau récapitulatif des aides en Annexe II.

A-Associations ou services culturels ? la composition des services attribuant le soutien crée une source de méfiance réciproque

La disparité de statuts des organismes qui conduisent une politique d'aide à la production à l'intérieur d'une collectivité affecte-t-elle l'efficacité de cette activité ? en d'autres termes, toutes garanties sont-elles prises pour que les meilleurs projets sur le plan artistique, les plus cohérents dans leur montage soient sélectionnés ? Deux cas de figure dominent : ceux où les représentants publics sont majoritaires avec une proximité du pouvoir politique donc de l'élu à la culture - l'**Alsace** avec un comité audiovisuel, une agence culturelle, la **Picardie** avec le service culture, la **Basse-Normandie** avec la commission du conseil régional, la **Bretagne** avec la Commission des affaires culturelles. (cette liste n'est pas exhaustive.)

Par contre, et c'est la deuxième catégorie, 8 régions ont créé des structures déléguées dont 5 agissent dans le cadre associatif. Aquitaine Images Cinéma anciennement Aquitaine Nouvelles Communications, l'APCVL atelier de production centre Val de Loire qui coordonne l'action cinématographique et audiovisuelle du conseil général, l'ARCA, association régionale du Cinéma Audiovisuel devenu le Pôle Image Haute Normandie, THECIF en Ile de France, le CRRAV - centre régionale des ressources audiovisuelles - du Nord Pas de Calais. Rhône- Alpes Cinéma intervient en tant que coproducteur au sein d'une société anonyme. Les collectivités territoriales dans ce dernier cas ont suivi l'opinion qui prévaut dans les milieux culturels. Elles n'ont pas une vocation réelle en matière culturelle et doivent être de bons supports d'exécution, posséder les outils adaptés. En créant des organismes délégués, elles ont répondu à cette critique en séparant la fonction payeur fonds publics de celle d'interlocuteur des créateurs

Ces différences de statut recouvrent essentiellement une différence d'esprit, d'appréhension de l'activité de soutien cinéma. Les structures associatives se considèrent comme des professionnels aptes à défendre une ligne culturelle et à sélectionner les projets de qualité parce qu'elles sont composées de gens passionnés, engagés depuis de nombreuses années dans la mise en place d'actions pour le cinéma en local. Tandis qu'un service composé de fonctionnaires est soupçonné de saupoudrage, d'amateurisme dans le pire des cas, mais surtout jugé comme n'étant pas expert dans le domaine du cinéma donc susceptible d'approximations ou de pressions, plus sensibles à la constitution administrative du dossier qu'au plan artistique. Un certain nombre de producteurs paraissent découragés par les exigences des dossiers à remplir, ne révèlent-elles pas des habitudes bureaucratiques, surdimensionnées dans le cas de courts-métrages en particulier ?

Mais cette opposition est simplificatrice et le traitement des dossiers le prouve :

Les modalités de sélection des dossiers représentent un enjeu important dans ce contexte un peu méfiant. Mais nous avons relevé une similitude –est-elle de façade ?- dans la procédure. Elle se fait au moins en deux temps. Les professionnels du milieu cinéma (y trouve-t-on les membres des associations déléguées ?) font la sélection première qui élimine aussi bien les grosses lacunes techniques que le peu d'intérêt artistique. Dans la logique des compétences respectives, les responsables des collectivités estiment ensuite le montant et attribuent ou font donner l'aide sous diverses formes. La décision est bien divisée entre une sélection artistique (professionnels du cinéma) qui agit vraiment en expert et permet une légitimation des choix par rapport au milieu et la décision administrative qui engage la collectivité locale. Sur un même objectif, sélectionner les dossiers à aider, le désir de ne pas s'inféoder les uns les autres l'emporte.

Pour illustrer cette conclusion voici quelques exemples de montages : en **Région Centre**, une commission de professionnels du cinéma fait une sélection et la décision appartient à la commission permanente du Conseil Régional composée de fonctionnaires territoriaux. En **Région Franche-Comté**, le dossier est instruit par la commission technique d'aide à la production cinématographique composée majoritairement de professionnels du cinéma. La décision appartient à la commission permanente du Conseil Régional. En **Région Lorraine**, avis par la commission des "Affaires culture, sports et tourisme", décision par la Commission permanente du Conseil régional;

En **Région Midi-Pyrénées**, présélection par un comité d'experts du Fonds d'Aide à la création audiovisuelle, la commission culturelle du Conseil régional se prononce sur les dossiers susceptibles d'être retenus.

En **Région Nord-Pas-de-Calais**, un comité de lecture composé d'élus du Conseil régional et de professionnels de la Région se réunit tous les 2 mois.

En **Région Rhône-Alpes**, le comité de sélection réunit 3 ou 4 fois par an des professionnels et des experts du secteur dont la plupart sont actionnaires de la société

Une exception, à **Strasbourg**, il n'existe pas d'organisme spécifique, ni de comité de sélection. Les projets sont traités dans les services, la décision appartient aux élus.

B-Le producteur s'adresse aux collectivités territoriales en bout de chaîne

Est-ce à dire que la collectivité ne jouera qu'un rôle très subalterne dans cette opération où la place des acteurs est ancrée depuis des dizaines d'années ?

Traditionnellement dans le cinéma, le « vrai » c'est à dire en long-métrage, le métier de producteur couvre trois profils : le producteur délégué, exécutif et associé. Seul le premier a vraiment la responsabilité financière du film qui consiste à garantir « la bonne fin du film ». Comme le succès d'un film est toujours incertain, ce métier est très difficile et conduit à une prise de risques financiers sur chaque projet. Aussi le producteur est-il porté naturellement à partager cette responsabilité en cherchant d'autres financeurs (banques spécialisées, télévisions, CNC), ce n'est qu'ensuite qu'il s'adressera à la collectivité locale dans la démarche-type d'un producteur de long-métrage. Pour être plus explicite voici un profil de financement très classique de film long métrage d'initiative française²²

Apport des producteurs français (27,4 %)

Sofica (4,3%) –société privé de financement des industries cinéma et audiovisuel

Soutien automatique du CNC (7,8%)

Soutien sélectif du CNC (4,4%)

Chaînes de télévision (coproductions 7%)

Chaînes de télévision (préachats 31,5%)

Cession de droits vidéo (0,5%)

A valoir (distributeurs France 6,8%)

Apports étrangers (10,3%)

Des collectivités territoriales confortent ce schéma en l'intégrant totalement. Dans les dossiers de demande de soutien, en région Centre un dossier est recevable s'il contient déjà une promesse d'avance sur recettes du CNC et / ou la coproduction par une chaîne nationale française ou européenne. Mais dans les deux autres catégories d'œuvres soutenues et prioritairement aidées par les collectivités, le

documentaire et le court-métrage, le rôle des collectivités peut se présenter autrement. Le documentaire à gros budget visera un préachat par une télévision, surtout les chaînes thématiques très demanderesse de ce genre. Par contre, pour les moins chers, même si l'utilisation de décors naturels et de comédiens amateurs très courante permet de faire des économies, les aides des collectivités seront appréciées. Quant aux courts-métrages, le producteur procède autrement : le « système D » l'emporte très souvent, le budget est très faible, tous les frais sont réduits au minimum, l'équipe technique, les comédiens sont souvent bénévoles et les aides obtenues par les collectivités sont prioritairement destinées à la pellicule, au matériel de tournage et de montage, voire au plan de diffusion. Elles sont essentielles à l'existence du film. La vie ensuite des courts-métrages dépendra souvent de leur obtention de prix aux Festivals de cinéma, eux-mêmes mis en place par les collectivités au titre de leur politique de diffusion cinéma.

C-La manne audiovisuelle pour les productions françaises de cinéma.

²² CNC info, Bilan 1998

Insister sur la place de la télévision , premier financeur du cinéma français, c'est redire combien l'intervention en production des collectivités territoriales se situe sur un terrain occupé par des acteurs incontournables sur les projets.

Sans équivoque, les nouveaux débouchés et financements offerts aux longs-métrages par les bouquets de chaînes par satellite sont présentés parmi les principales causes de la progression de la production cinématographique française. Cependant, c'est une chaîne hertzienne Canal Plus qui est prépondérante dans les subsides accordées. Elle est obligée de consacrer 20% de son chiffre d'affaires au cinéma dont environ la moitié pour la production française. Les investissements ne se font pas sous la forme de coproductions interdites à la chaîne, mais d'achats qui s'élevaient en 1998 à plus de 900 millions de francs. Sur les 143 films d'initiatives françaises agréés en 1998, Canal Plus a assuré l'entier financement de 39 films et a participé à plus de 79 films, c'est dire qu'il est intervenu dans 80% de la production. Il représente une sorte de premier guichet, filtre et levier pour enclencher le reste du financement du film car les projets refusés par la chaîne ont rarement accès à l'argent des autres diffuseurs. Or quel que soit le genre ou la durée les producteurs les sollicitent à l'exception des courts-métrages au budget très faible. Les sommes apportées au cinéma par les filiales des chaînes en clair ne cessent de grimper depuis 3 ans. En 1998, - filiales - TF1, France2, France3, M6films, ARTE, France-Cinéma - ont apporté leur soutien à 86 films différents. Les apports sont répartis entre une part de coproduction, donc de cofinancement et un pré-achat correspondant à un droit d'antenne souvent exclusif. TF reste fidèle aux films populaires, M6 au créneau « jeunes » en choisissant davantage de premiers films, ARTE à la découverte de l'Europe, les autres sont plus éclectiques.

D-Un imbroglio de compétences entre les acteurs publics et la prééminence du CNC

Une coexistence d'agents décentralisés et déconcentrés

Dans le domaine du cinéma, les agents publics qui interviennent sont le CNC – centre national de la cinématographie, les DRAC – les directions régionales des affaires culturelles, les 3 niveaux de collectivités locales. La présence du CNC est particulière car bien qu'issu du Ministère de la Culture, il est autonome, dispose de 6 correspondants régionaux, mais les dossiers production sont gérés en national. Par contre les DRAC - directions régionales des affaires culturelles - elles aussi issues du Ministère de la Culture sont des éléments déconcentrés face aux collectivités locales, agents décentralisés. Elles ont un pouvoir transversal de développement culturel local qui recoupe sur le domaine culturel les attributions des collectivités locales et particulièrement les régions. D'où très fréquemment des difficultés de répartition, de compréhension, de coordination qu'une politique contractuelle très active tend à atténuer pour créer la synergie espérée. Deux sortes de conventions se développent de façon significative : les conventions de développement culturel qui se présente de plus en plus avec un volet audiovisuel signé par la DRAC concernée et une ou des collectivités locales voire le CNC; les conventions de développement cinématographique qui innovent et modernisent leur action en intégrant le soutien cinématographique signées par la collectivité, le CNC voire les DRAC.

Autre outil juridique, le Plan Etat-Région : en **Midi-Pyrénées**, la politique d'aide à la création audiovisuelle a connu un large développement : de 500 000 FR affecté à ce programme, la dotation a été rapidement doublée, puis triplée. Or cet argent était intégré dans et la collectivité n'a guère choisi les orientations et les actions.

Le CNC, un (trop ?) puissant moteur pour la production

Avec une panoplie d'aides et des moyens financiers

Le CNC, Centre National de la Cinématographie fait totalement autorité en matière de cinéma. Etablissement public à caractère administratif, placé sous l'autorité du Ministère de la Culture, il est missionné pour l'économie du cinéma et de l'audiovisuel.

Pour les longs métrages : -Il procure des aides automatiques comme le soutien automatique à la production de longs-métrages. En 1998, 332 millions ont été mobilisés, 322 millions pour de nouvelles productions et 10 millions de préparations de films.²³

-Il distribue aussi des aides sélectives : les films sont sélectionnés par la Commission d'avance sur recettes, soit sur scénario, soit après réalisation. C'est un système de prêt sans intérêt, remboursable sur résultat d'exploitation et il n'est pas rare que cette avance soit transformée de fait en don. En 1998, 54 conventions d'avance sur recette avant réalisation et 15 conventions, après réalisation ont été signées.

-Autre catégorie, des aides spécifiques comme les 38 aides à la réécriture en 1998 et les 23 aides à la création de musiques originales de qualité.

Depuis 1993, le CNC aide aussi les entreprises de production à développer les projets de film de long-métrage. En 1998, 3 sessions ont été organisées pour attribuer des aides au développement de scénario.

Ce panorama permet de voir la diversité de l'action du CNC qui favorise avant et après la production les meilleures conditions de faisabilité du projet filmique.

Pour les longs métrages : le soutien financier de l'Etat à la production de court-métrage est exclusivement fondé sur des mécanismes sélectifs. Avant la réalisation, les producteurs et les réalisateurs peuvent prétendre à un prix de la qualité sur scénario et après réalisation du film à une contribution financière. Pour le prix de la qualité, 63 contributions financières ont été attribuées sur 1386 projets présentés en 1998. Dans le cadre d'une toute nouvelle réforme en août 2000, le CNC a annoncé une nouvelle rallonge pour la contribution financière de 8MF.

La panoplie impressionnante de ses aides lui permet d'appliquer ses objectifs : avoir un rôle d'impulsion pour le démarrage de secteurs peu développés qui représentent aux yeux des cinéphiles les sources de richesse du cinéma futur comme le long-métrage des jeunes auteurs, le court-métrage et le documentaire.

Et un rôle de financeur incontournable ?

Le CNC défend la production cinématographique nationale et met en œuvre les mesures pour l'accompagner, mais comment se conçoit-il dans la décentralisation cinématographique ? garde-t-il une compétence d'expert en cinéma ou bien veut-il garder la directive en choisissant la majorité des projets ? prenons un cas concret et récurrent : des inégalités dans le traitement des dossiers candidats aux aides sélectives du CNC sont dénoncées. Les résidents en région parisienne seraient favorisés ce qui conduit des acteurs locaux à voir une preuve de centralisme opposée à leur action. Alors le CNC riposte et affirme que la procédure de ses aides s'effectue au niveau national car les enjeux du cinéma se situent à ce niveau d'abord et qu'il ne faut pas confondre avec central qui le mettrait en concurrence avec ce qui peut être offert en local. Ce point prête effectivement à discussion car sur le simple plan comptable il faut convenir que la région parisienne est un immense réservoir de producteurs et réalisateurs qui présentent aussi leurs projets au CNC ou aux télévisions. Quoi qu'il en soit dans sa volonté d'être incontournable, le CNC ne pourra financièrement répondre à tous les besoins et laissera passer des talents car il reste une énorme "machine" un peu standardisante et normalisante. Toutes les structures locales de soutien affichant un travail plus affiné, de proximité des créateurs, de prise de risques acquièrent dans ce contexte en fait une place croissante.

-Les DRAC - directions régionales des affaires culturelles, expert-conseil déconcentré ou concurrent direct ?

Elles ont une logique propre pour adapter au niveau local les directives du Ministère de la culture et essayer de repenser l'ensemble de ces forces en tant que projet de développement culturel. Mais elles n'ont pas de crédits spécifiques pour accompagner les actions et notamment en cinéma ce qui ne les empêche pas d'être les principales signataires publiques des conventions de développement culturel régionales et de développement cinématographique pouvant intégrer une action de soutien. Elles utilisent aussi les crédits dits de développement culturel. Mais rappelons que d'après les lois

²³ CNC Info, n°276, mai 2000, p.82

de décentralisation, les collectivités territoriales ont en charge aussi le développement culturel, alors comment harmoniser ? Qui est le maître-initiateur d'une politique de développement culturel à l'intérieur d'une région ? Le soutien au cinéma englobé dans cette politique est mené par qui ? Fonctionnaires culturels étatiques contre fonctionnaires culturels territoriaux, quelle articulation des rôles ? L'antériorité des agents des DRAC dans le domaine culturel leur confère souvent une fonction d'expert-conseil. Mais plus encore, les liens humains tissés sur le terrain commun à administrer comptent alors beaucoup pour vaincre les lourdeurs administratives et trouver des solutions.

Dès 1991, les DRAC ont participé au financement de certains courts-métrages subventionnés par le conseil régional; en 1993, la DRAC **Centre** était représentée dans les commissions plein-temps composées de professionnels de cinéma. En **Franche-Comté**, la DRAC a obtenu des aides du Fonds régional d'initiative locale pour l'Emploi pour monter un point d'accueil cinéma, pour monter un outil de coopération et de documentation qui s'appelle le Centre Louis et Auguste Lumière, pour amplifier le Festival de Belfort. Elle avait repensé l'ensemble de ces dossiers en projet de développement culturel, toute action se posant dans une stratégie de formation professionnelle et culturelle. Elle a pu amplifier ainsi amplifier des initiatives de la collectivité.

E-Le soutien à la production par les collectivités locales ne peut pas être un acte autonome.

Il existe un véritable problème de capacité en matière d'aide à la production car les lois de 1982 sur la décentralisation étant muettes sur le sujet, il n'y a pas eu de transfert de compétences au niveau local. Il y a simplement dans le cadre d'un régime général de l'action économique des collectivités locales une faculté d'aider un certain nombre d'entreprises liées au secteur de production cinématographique. Sans régime spécifique cinéma, ce régime général relève non pas de l'action prise dans sa dimension culturelle, mais dans sa dimension économique et recouvre toutes les aides directes ou indirectes qu'une collectivité souhaite apporter à une entreprise. Si bien que l'aide est illégale, s'il s'agit d'une aide directe comme une subvention à la production lorsque l'action de la collectivité locale est menée de façon autonome et non pas en partenariat avec l'Etat dans le cas d'une convention dûment signée. Mais un assouplissement est possible par le biais des préfets qui ont un rôle discrétionnaire pour apprécier cette illégalité.

Pour les collectivités, telles que les communes et le département, des conventions sont conclues avec l'Etat, seul compétent en matière industrielle et politique pour permettre d'intervenir en politique industrielle, mais est-ce le bon cadre en matière de politique cinématographique ? jusqu'à présent ce raisonnement a été suivi pour faire les conventions de développement cinématographique. Pour le CNC, ces conventions apportent une solution quand elles ont la double signature du directeur du CNC, représentant du code de l'industrie cinéma-audiovisuelle et celle du Préfet de région, représentant de l'Etat. Selon ce code, pour le compte de l'Etat, c'est l'établissement public CNC seul qui peut être producteur, co-producteur de films et passer des contrats. Mais un problème d'interprétation peut toujours être soulevé.

La situation en 1998 se présente avec 3 cas de figures :

- pour des raisons politiques rien n'est signé, exemple avec le F.N (3 Régions)

- les régions refusent (**Bretagne, Nord Pas de Calais**)

et enfin, dans la plus grande majorité, une convention encadre l'activité cinématographique et le préfet de Région, représentant de l'Etat la signe sans réticence.

Si certaines régions refusent ce support contractuel, c'est parce que les conventions de développement cinématographique sont perçues essentiellement comme les instruments d'une politique étatique de développement culturel qui n'attribue pas la maîtrise aux régions. La politique menée par le CNC obéit à des règles qui n'apparaissent pas toujours très clairement en local. Parfois, la convention prévue pour 3 ans avec 1 avenant, connaît une prolongation exceptionnelle. La raison donnée est celle de l'aide au démarrage d'une action qui a pris du retard par exemple. Nous retrouvons alors le questionnement qui entoure le rôle du CNC, les partenaires de la convention agissent-ils dans les conditions d'un vrai dialogue, dans la reconnaissance d'un même

objectif, la connaissance du local des représentants de la collectivité laissant au responsable du CNC ses seuls pouvoirs d'expert-cinéma ?

La situation vécue à propos d'un film célèbre GERMINAL illustre bien la difficulté d'action de soutien. Elle a défrayé la chronique nationale et permis un éclairage médiatique sur ce dispositif.

Le cas Germinal est, le cas typique où la volonté d'aide de la collectivité locale a été contrecarrée par un cadre juridique qui ne permet pas d'utiliser la solution initialement envisagée par le conseil régional. Dans un premier temps ce dernier a envisagé de passer une convention de co-investissement entre le CRRAV, structure associative proche du Conseil régional et Renn Production, producteur délégué. Mais c'était un cas de gestion de fait totalement illégal. La deuxième proposition faite par le CRRAV était une avance sur recettes de la Région, mais l'avance sur recettes est un système réservé à l'établissement public CNC et ne peut pas s'appliquer dans d'autres cadres. L'action qui a été possible l'a été effectivement dans le cadre économique des collectivités locales en faisant référence au Contrat de Plan passé avec la Région en partenariat avec l'Etat. Elle a débouché sur deux conventions : une convention Région Nord Pas de Calais / CNC/ Préfecture et une convention Région Nord-Pas de Calais/ Renn Production sous forme de co-financement avec apports de crédits de la part du conseil régional Nord-Pas de Calais et un apport de l'Etat par le canal du CNC. Si cette solution est totalement légale, elle est apparue très peu satisfaisante et pas reproductible car tenant du « sauvetage juridique » pour régler le problème de bouclage de financement de Renn Production et à cause de l'ampleur du projet Germinal et du retentissement dans la région.

IV – Les collectivités territoriales vont progressivement s'affirmer dans ces opérations très professionnelles

Dans cette partie nous sortons du cadre de l'année 1998 qui a permis de pointer toutes les difficultés qui accompagnaient la mise en place du soutien pour signaler les améliorations obtenues.

A-De plus en plus d'acteurs et de moyens

L'engagement des collectivités dans la production cinématographique est devenu partie intégrante de la politique culturelle d'un plus grand nombre d'entre elles. Il correspond aux directives officielles d'amélioration du dispositif de décentralisation nationale et plus d'argent y est consacré. Ces deux constats fondamentaux obligent à croire en son irréversible développement. Les chiffres du soutien en 2000 ont été diffusés et traduisent un fort accroissement du soutien « ..L'engagement des collectivités locales dans le soutien à la production cinématographique et audiovisuelle affiche en effet une augmentation de 43%. Il atteint un record de 75,5 MF en 2000 contre 52,1 MF en 1999 et 37,8 MF en 1998. Si le total de ces investissements est à relativiser au regard de l'investissement total dans la production, l'effort croissant consenti par les collectivités locales, depuis plus de dix ans pour les plus anciennes, et principalement les régions, a démontré la possibilité d'inscrire le cinéma et l'audiovisuel dans les politiques territoriales... »²⁴. Ainsi, en 2000, Provence-Alpes Côte d'Azur et Poitou-Charentes, deux régions de plus, sont intervenues au titre du soutien aussi bien au stade de la production que du développement ou de la post-production, 5 départements et 2 villes également.

B-Rhône-Alpes Cinéma, un dispositif exemplaire ?

Il faut distinguer Rhône-Alpes Cinéma et les autres car la situation de la région Rhône-Alpes est une exception d'un point de vue juridique et financier. Elle a complètement transformé l'essai de la décentralisation cinématographique, en affirmant totalement sa maîtrise de l'activité production. Produisant 1/10^e de la production nationale des longs métrages, le travail mené par Rhône-Alpes Cinéma est reconnu dans toute la France pour son professionnalisme. Mais il s'est imposé tout d'abord vis à vis de la collectivité avec un dispositif très cohérent : avec sa forte personnalité, Roger

²⁴ Extrait : Le Film français, « Les fonds d'aide dans l'impasse », n°2890 / juillet 2001

Planchon avait depuis plusieurs années essayé de résoudre avec des professionnels le problème de la légalité du soutien cinématographique. Il a obtenu un décret en Conseil d'Etat (12 octobre 1990) qui permet d'obtenir des conventions de 5 ans, (actuellement, en 2000, on est à la fin de la seconde) avec le CNC, l'Etat et la Région. Le cadre de la convention est très strict et tout le dispositif de soutien à la production est fidèle à ce qui est prévu dans cette convention. Quant aux modalités de sélection des projets, le comité de sélection réunit 3 ou 4 fois par an des professionnels et des experts du secteur dont la plupart sont actionnaires de la société. Et maintenant ayant su démontrer que les retombées économiques sont très bénéficiaires, la contrepartie est une totale confiance et autonomie d'avec les instances régionales.

La cohérence du dispositif s'affirme encore avec la place d'actionnaire principal de Planchon dans la société Rhône-Alpes Cinéma dont il est le garant. Le rôle des partenaires est clair et cette situation totalement personnalisée apparaît difficile à reproduire ou à trouver ailleurs. Planchon l'a obtenue grâce à un acharnement administratif, il a mené un énorme travail de contacts et de persuasion. Si l'obtention d'un décret en Conseil d'Etat est difficilement imaginable pour une autre contrée, le retour sur investissement direct dans le budget régional intéresse de plus en plus les Régions soucieuse d'être un véritable acteur économique dans le contexte européen.

C-Les collectivités acquièrent la compétence économique adaptée

L'absence de compétence économiques des collectivités locales pour la production rejoint une autre situation qui a trouvé légalement sa résolution. Jusqu'à maintenant une collectivité locale ne pouvait pas subventionner directement une salle de cinéma privée. Alors elle le faisait d'une façon détournée par exemple en louant la salle. Mais pour maintenir le parc de salles de cinéma, pour le moderniser, il est nécessaire que les collectivités locales puissent intervenir directement. Une prise de conscience des élus s'est faite progressivement sous la poussée des personnes concernées sur le terrain. La loi Sueur a été votée, elle permet aux Communes et aux Départements de financer directement une salle.

Pour l'aide directe à la production, une amélioration a été obtenue. A la rentrée 2000, le projet de loi d'orientation sur les TOM-DOM a été voté qui vise à étendre aux actions de politique économique, notamment en faveur de l'emploi, les possibilités d'intervention des collectivités territoriales dans un cadre conventionnel. Puis le secrétaire d'Etat au patrimoine et à la décentralisation culturelle a annoncé la rédaction d'une circulaire en application de cette loi qui doit éclairer le régime d'intervention de ces aides. Par cet article, la question si épineuse de la légalité des aides apportées aux sociétés de production par les collectivités locales trouvera sa solution : il faudra respecter le cadre de la convention avec les deux signatures CNC et préfet. C'est la légalisation de la procédure suivie pour les conventions de développement cinématographique jusqu'à présent.

Enfin, un autre cadre pourrait concerner uniquement les interventions des régions : la loi sur la démocratie de proximité, présentée par le ministre de l'intérieur. Adoptée en première lecture, fin juin 2001, par l'Assemblée nationale, elle prévoit que les régions pourront donner une aide directe aux entreprises sans passer par une convention avec l'Etat et ceci dans tous les secteurs économiques. Ainsi les soutiens des régions qui interviennent sans convention avec le CNC seraient légalisés.

D-Le nouveau statut d'Etablissement public de coopération culturelle –EPCC- à l'étude .

Votée en janvier 2002 avec des décrets d'application parus à l'automne, ce statut porte l'espoir du milieu culturel qui souhaitait un instrument juridique adéquat à sa gestion très spécifique. Il a fallu cinq ans de péripéties juridiques pour qu'il voit le jour. Or pour le moment, le temps de la réflexion chez les acteurs culturels domine car plusieurs incertitudes planent. L'établissement public de coopération culturelle peut revêtir deux formes, celle d'établissement à caractère administratif EPA, celle d'établissement à caractère industriel et commercial EPIC. L'expectative vient de ce que la liberté du choix EPA ou EPIC n'est pas très explicite dans le texte légal : « ..selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion.. ». Le véritable assouplissement proviendrait du statut

EPIC qui permettrait de résoudre certains problèmes de gestion d'ordre commercial et de garder des salariés privés sous contrat indéterminé comme c'est le cas dans les associations. Tandis que l'EPA doit avoir du personnel de la fonction publique territoriale et observer les règles de gestion publique. En résumé, pour les associations déléguées qui s'occupent du soutien cinéma, l'intérêt de changer de statut serait d'acquiescer celui d'EPIC à condition de disposer de plus de 30 % de recette propres, ce qui est le cas du CRRAV –centre régional des ressources audiovisuelles- du Nord Pas de Calais, mais pas de l'APCVL – atelier de production du centre Val de Loire - et qu'au moins deux collectivités fassent la demande.

Du côté des services culturels territoriaux, l'acquisition du statut EPCC est à l'étude. Les collectivités privilégient la gestion en interne de leur politique propre. Accepteront-elles facilement un EPIC qui se veut cadre juridique culturel d'une coopération entre des collectivités locales et l'Etat ou entre plusieurs collectivités ?

Séminaire, débats, rencontres se multiplient autour du sujet « le choix de l'établissement public de coopération culturelle comme mode de gestion », ils témoignent de ce que cet outil accompagne certes l'évolution de l'intercommunalité politique, mais qu'il y a problème pour le considérer comme le statut totalement adapté à la pratique de l'équipement culturel.

E-Une meilleure articulation des compétences entre le Ministère de la culture et les agents territoriaux

Avec la décentralisation, l'objectif affiché était que les Collectivités Locales soient majeures et puissent accomplir toutes les actions qu'elles entendaient mener dans le souci de la légalité et des compétences reconnues. La légalisation de l'action économique des Collectivités Locales dans le domaine du cinéma va leur donner l'autorité correspondant à ces principes. Il leur suffira d'accentuer la qualification culturelle de leur service ou dans le cas des associations déléguées de construire plus de liens avec les élus pour que la reconnaissance suive. D'autre part, il est question par l'intermédiaire des nouveaux correspondants régionaux cinéma CNC de répondre à une exigence de professionnalisme dans les choix en homogénéisant les règles de sélection des dossiers. Les correspondants régionaux CNC sont installés dans les DRAC et constituent un fort signe de moindre nationalisation de l'action cinématographique, d'une approche plus cohérente et d'une clarté de rôles au moins avec les Régions. Pour leur part, les directions régionales ont obtenu plus de moyens, leur autonomie s'étend. Elles devraient se tourner plus nettement vers leurs homologues des Collectivités et chercher à établir des liens privilégiés humains. basés sur une commune connaissance des besoins locaux sera la tendance correspondant à la phase de maturité à laquelle arrivent les uns et les autres.

En conclusion

Certes la place des interventions des collectivités locales est encore discrète en cinéma dans les budgets culturels et a fortiori celle du soutien cinématographique. Mais elle est en plein développement et les solutions légales tant attendues pour donner une compétence économique en ce domaine aux collectivités locales va la favoriser à grande échelle. Depuis les constats faits sur la situation en 1998, des améliorations outre celle précédemment signalée devraient se mettre progressivement en place grâce aux volontés politiques affichés d'accélérer une vraie décentralisation et de développer la déconcentration. Clarification des compétences entre agents déconcentrés et décentralisés, spécialisation et professionnalisation des conseillers cinéma auprès des DRAC et des agents territoriaux, déploiement de la contractualisation entre les acteurs sont en bonne voie d'accomplissement.

Dans le réseau complexe des financeurs cinématographiques, les collectivités locales étaient handicapées par leur arrivée relativement récente et leurs moyens limités, mais la donne change, l'incertitude qui pèse désormais sur Canal Plus, premier financeur de film, nécessite plus que jamais la diversité des sources de financements

D'autre part, la singularité de cette action est la meilleure caution de sa pérennité. Les collectivités locales à travers leurs services ou leurs organismes délégués ont voulu développer des catégories

peu défendues, être garantes d'un véritable aménagement culturel, favoriser les producteurs, créateurs et techniciens locaux, diversifier leurs aides en amont et aval du film. Tous choix qui leur permettent d'affirmer au Festival annuel « Image en région » qu'elles ont révélé une génération de créateurs, que leur aide équivaut pour certains producteurs à un label reconnu par les autres financeurs et que le succès acquis les réalisateurs restent fidèles aux collectivités qui les ont aidés à leur début.